



SENADO FEDERAL

PARECERES N^{os} 2.028 E 2.029, DE 2005

Sobre o Projeto de Lei do Senado n^o 290, de 2003, de autoria do Senador Mão Santa, que autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFPAR), por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

PARECER N^o 2.028, DE 2005

(Da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania)

Relator: Senador **Alvaro Dias**.

I – Relatório

É submetido ao reexame desta Comissão o projeto de lei, de autoria do nobre Senador Mão Santa, que tem por objetivo autorizar o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFPAR), por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI), conforme dispõe o seu art. 1^o.

Mediante o art. 2^o propõe-se que a UFPAR tenha por objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas e promover a extensão universitária.

O art. 3^o informa que a estrutura organizacional e a forma de funcionamento da Universidade a ser criada serão definidas segundo estatuto próprio e normas legais pertinentes.

O art. 4^o objetiva autorizar o Poder Executivo a transferir saldos orçamentários da UFPI para a universidade a ser desmembrada, observada a finalidade original da aplicação desses recursos financeiros e praticar os demais atos necessários à criação da UFPAR.

Por último, o art. 5^o trata da cláusula de vigência.

Na sua justificação, o ilustre autor do projeto ressalta a importância das instituições federais no desenvolvimento da região Nordeste, e sublinha o peso da Universidade Federal do Piauí nas atividades de pesquisa e nos programas de extensão universitária, garantindo formação de quadros qualificados e de professores preparados para todos os níveis de ensino.

Menciona, ainda, dados a respeito da cidade de Parnaíba, onde se localiza o campus da UFPI que pretende transformar na UFPAR.

Informa que Parnaíba, que dista 357km de Teresina, representa pólo de influência regional que agrega 36 municípios, inclusive sete maranhenses e três cearenses, onde habitam cerca de oitocentas mil pessoas, e que responde por significativa atividade econômica, com destaque para a agricultura irrigada, produção de leite, carcinicultura e um promissor turismo.

Lamenta, no entanto, que o campus da UFPI ali localizado tem grande capacidade ociosa, visto que suas instalações e equipamentos suportariam o incremento de quase mil e trezentos alunos em cursos de graduação, os quais, atualmente estão restritos a quatro (Administração, Ciências Econômicas, Ciências

Contábeis e Pedagogia-Magistério), que dispõem de pouco mais de duzentas vagas.

Alega que essa situação de limitada oferta de vagas mantém-se há mais de uma década e decorre da dependência administrativa dessas unidades de ensino à administração superior da UFPI que se concentra em Teresina.

Finalmente, afirma que sediar a Universidade em Parnaíba tomará viável o acesso à graduação universitária de mais de vinte mil alunos egressos de estabelecimentos de ensino médio localizados na sua região de influência, o que deverá resultar na formação de professores para todos os níveis de ensino e de quadros de profissionais requeridos pelos setores privado e público da economia regional.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – Análise

Em razão de o projeto tratar de matéria de competência da União, ou seja, órgão do serviço público civil da União, no caso a UFPI, cabe a esta Comissão emitir parecer quanto ao mérito, ressalvadas as atribuições das demais comissões, conforme prevê o art. 101, inciso II, letra f, do Regimento Interno desta Casa.

No entanto, em razão de o projeto tratar de instituição educativa, também será ouvida, para opinar em decisão terminativa, a Comissão de Educação, em atendimento ao que dispõe o art. 102, inciso I, do citado Regimento.

Por conseguinte, caberá a esta CCJ opinar quanto aos aspectos atinentes à administração pública federal.

Ao primeiro exame, exsurge do projeto o aparente vício de iniciativa que o eivaria do vício de inconstitucionalidade, em razão de ser de autoria de parlamentar, o que estaria em desacordo com o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, letra e, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que estabelece a iniciativa do Presidente da República para tratar da criação de órgão público.

Mas tal empecilho, pelo menos no que se refere a projeto de lei autorizativa, como o que ora é examinado, já foi objeto de decisão desta CCJ, mediante o Parecer nº 527, de 1998, que respondeu à Consulta do Plenário formulada por iniciativa do Senador Lúcio Alcântara,

visando obter orientação referente aos projetos de lei autorizativa, e se encontra incorporado como norma regimental conexa e publicado às páginas 198 a 208 do Volume II do Regimento Interno desta Casa.

Transcrevemos, abaixo, excerto do referido parecer, cujo relator foi o saudoso Senador Josaphat Marinho, extraído da página 207 da citada publicação regimental, **verbis**:

Ressalte-se que, por princípio constitucional, são os Poderes independentes e harmônicos entre si. O Poder Legislativo pode tomar iniciativa de autorizar o Executivo para a prática de determinado ato que é de sua competência. Não há qualquer impropriedade neste procedimento porque os Poderes, embora independentes, interligam-se. O Legislativo desperta a atenção do Executivo para a prática de um ato que lhe compete.

Doutrinariamente, muito já se discutiu sobre a convalidação da falta de iniciativa de lei, por meio da sanção. Jose Afonso da Silva, por exemplo, afirma que a regra da reserva tem como fundamento pôr na dependência do titular da iniciativa e regulamentação dos interesses vinculados a certas matérias (Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional, p. 191). Para o citado constitucionalista, a sanção supre a falta de iniciativa governamental nos casos em que a Constituição conferiu ao Executivo a exclusividade da iniciativa da lá, encontrando-se ainda, nessa mesma linha de pensamento, Pontes de Miranda (RDA nº 72) e Saira Fagundes (RDA nº 72:423).

Superada esse aspecto quanto à iniciativa legislativa da matéria, pode-se verificar que, no mérito, o projeto é merecedor de acolhida, em razão de ir ao encontro do princípio de eficiência, o qual foi acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (a chamada Reforma Administrativa), aos princípios da administração pública originalmente fixados pelo constituinte originário e que estão expressamente previstos no **caput** do art. 37 do texto constitucional vigente.

Trata-se, portanto, de descentralização administrativa que também vai ao encontro do disposto no caput do art. 207 da Constituição Federal que estabe-

lece autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial para as universidades. Desse modo, a unidade que se pretende desmembrar da UFPI, a ser denominada UFPAR, passaria a gozar dessa garantia constitucional indispensável à plena aplicação de ensino universitário condizente com as necessidades regionais, conforme reclama autor do projeto em sua justificação.

De outro lado, o projeto não conflita com as normas constitucionais e legais atinentes à execução do Orçamento da União em razão de não haver previsão de novas despesas durante o exercício fiscal que se

der a criação da UFPAR, mas tão-somente a transferência de saldos orçamentos que já estavam alocados para as atividades a serem executadas no âmbito da unidade que é objeto de desmembramento do projeto em exame.

III – Voto

Em face do aposto, sem prejuízo da decisão terminativa da Comissão de Educação, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 290, de 2003.

Sala da Comissão, 24 de Agosto de 2005.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 290 DE 2003

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 24/08/2005, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE : <i>[Assinatura]</i>	
RELATOR:	<i>[Assinatura]</i> Sen. Alvaro Lins
BLOCO DA MINORIA (PFL e PSDB)	
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES (PRESIDENTE)	1-ROMEU TUMA
CÉSAR BORGES <i>[Assinatura]</i>	2-MARIA DO CARMO ALVES
DEMÓSTENES TORRES	3-JOSÉ AGRIPINO
EDISON LOBÃO	4-JORGE BORNHAUSEN <i>[Assinatura]</i>
JOSÉ JORGE	5-RODOLPHO TOURINHO <i>[Assinatura]</i>
ALMEIDA LIMA (PMDB)	6- TASSO JEREISSATI
ÁLVARO DIAS (RELATOR)	7-EDUARDO AZEREDO <i>[Assinatura]</i>
ARTHUR VIRGÍLIO	8-LEONEL PAVAN
JUVÊNCIO DA FONSECA (PDT) *	9-GERALDO MESQUITA JÚNIOR(*) <i>[Assinatura]</i>
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, (**), PL e PPS)	
ALOIZIO MERCADANTE	1-DELCÍDIO AMARAL
EDUARDO SUPLICY	2- PAULO PAIM
FERNANDO BEZERRA	3-SÉRGIO ZAMBIASI
MAGNO MALTA	4-JOÃO CAPIBERIBE <i>[Assinatura]</i>
IDELI SALVATTI	5-SIBÁ MACHADO
ANTONIO CARLOS VALADARES <i>[Assinatura]</i>	6-MOZARILDO CAVALCANTI
SERYS SLHESSARENKO	7-MARCELO CRIVELLA
PMDB	
RAMEZ TEBET <i>[Assinatura]</i>	1-NEY SUASSUNA
JOÃO BATISTA MOTTA <i>[Assinatura]</i>	2-LUZ OTÁVIO
JOSÉ MARANHÃO <i>[Assinatura]</i>	3-SÉRGIO CABRAL
4-ROMERO JUCÁ	(VAGO)
AMIR LANDO	5-LEOMAR QUINTANILHA
PEDRO SIMON	6-GARIBALDI ALVES FILHO <i>[Assinatura]</i>
PDT	
JEFFERSON PÉRES <i>[Assinatura]</i>	1-OSMAR DIAS

Atualizada em: 19/08/2005

(*) Vaga ocupada por cessão do PSDB.

(**) O PTB deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo em 08/06/2005.

(***) O Senador Maguito Vilela encontra-se licenciado do cargo.

(****) O Senador Almeida Lima passou a integrar a bancada do PMDB em 18/08/2005.

PARECER Nº 2.029, DE 2005
(Da Comissão de Educação)

II – Análise

Relator: Senador **Wellington Salgado de Oliveira**

I – Relatório

Chega a esta Comissão o projeto de lei, de autoria do Senador Mão Santa, que tem por objetivo autorizar o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFPAR), por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Os arts. 2º e 3º dispõem que a UFPAR tenha como objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas e promover a extensão, com estrutura e forma de funcionamento a ser definidas segundo estatuto próprio e as normas legais pertinentes.

Pelo art. 4º fica o Poder Executivo autorizado a transferir saldos orçamentários da UFPI para a UFPAR, observada a destinação dos recursos, bem como praticar os demais atos necessários à sua criação.

Por último, o art. 5º trata da cláusula de vigência.

Na sua justificção, o autor ressalta não somente a importância das universidades para o processo de desenvolvimento do Nordeste brasileiro, como também a propriedade da medida de se criar uma instituição federal autônoma exatamente numa região de alta demanda econômica, cultural e científica, amadurecida para sediar uma universidade pela presença, há décadas, do Campus Ministro Reis Velloso.

A capacidade ociosa das instalações, hoje utilizadas somente para quatro cursos de graduação no período noturno, se transforma em argumento a mais na luta dos milhares de estudantes que concluem o ensino médio a cada ano na Região do Delta do Parnaíba (mais de 900 mil habitantes de 26 Municípios do Piauí, sete do Maranhão e três do Ceará), hoje obrigados, em sua maioria, a emigrar para as respectivas capitais ou a se matricular em instituições privadas.

Sobre a constitucionalidade e a adequação às normas orçamentárias, o PLS nº 290, de 2003, obteve voto pela aprovação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Trata-se, na Comissão de Educação, de analisar seu mérito e adequação à legislação educacional.

Em primeiro lugar registre-se que a educação, inclusive a de nível superior, é direito de todos e dever do Estado, observada a capacidade de cada cidadão, incluindo o certificado de conclusão do ensino médio. Neste sentido, sendo todos os brasileiros iguais perante a lei, tanto tem direito a pleitear um curso universitário o habitante de Brasília, como o de qualquer capital ou município do interior do País.

Ante os recursos escassos de que dispõe a União para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – o mínimo de 18% de seus impostos líquidos – e da crescente demanda por vagas nos cursos de graduação, é imprescindível que se elejam alguns critérios de equidade. Inclusive, considerando-se a injusta distribuição de instituições e matrículas em instituições federais de nível superior.

Três critérios parecem razoáveis, restritos à questão do ensino:

- a)** a relação entre oferta de vagas em universidades federais e a população do estado;
- b)** a relação entre a oferta de vagas em universidades estaduais e a população do estado;
- c)** a relação entre disponibilidade de recursos estaduais vinculados à MDE e os concluintes de ensino médio.

Sempre dentro do princípio da equidade, é sensato advogar que quanto menor for a relação de vagas em proporção à sua população, tanto mais credenciado estaria um estado a sediar novos cursos ou novas instituições federais. Nesse sentido, os Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul são os mais atendidos e, na outra ponta, os Estados de São Paulo, Bahia, Paraná, Ceará, Maranhão e Piauí são os que recebem menor apoio federal.

Na falta de vagas em instituições federais, os estados tomam a iniciativa complementar de oferecer e financiar cursos superiores. Parece razoável que a União deveria investir prioritariamente nos estados cujos governos se sobrecarregam com essas despesas: pela ordem, Piauí, Paraná, Ceará, Bahia, São Paulo e Mato Grosso do Sul.

Quanto à relação recursos-demanda, o Piauí vem logo após o Maranhão, seguidos pela Bahia e Ceará.

Dessa forma, fica evidente que o critério de equidade indicaria o Estado do Piauí como mais merecedor de novos investimentos do Governo Federal na área da educação superior.

Não fosse esse argumento de justiça federativa, importa invocar o da oportunidade de se potencializar o patrimônio físico do *campus* de Parnaíba, que não tem recebido a devida atenção, certamente pelo fato de depender de decisões da UFPI, centralizadas em Teresina. Os já poucos recursos orçamentários da universidade federal se destinam, prioritariamente, a

atender demandas da capital e das regiões interiores do Estado, desprovidas totalmente de investimentos da União.

Por último, devem-se levar em consideração as potencialidades intrínsecas da Região do Delta do Parnaíba no sentido das demandas por pesquisa e extensão, ditadas por sua localização geográfica e pela diversidade econômica e cultural de sua população. No novo contexto político do Ministério da Educação, sensível aos apelos de crescimento das atividades e instituições universitárias, cumpre ao Congresso Nacional manifestar explicitamente sua intenção de priorizar o Delta do Parnaíba em qualquer plano de expansão da presença federal na educação superior brasileira.

III – Voto

Pelo exposto, o voto desta relatoria é inteiramente favorável à aprovação do PLS nº 290, de 2003.

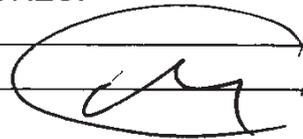
Sala da Comissão, 25 de outubro de 2005.

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

ASSINAM O PARECER AO PLS Nº 290/03 NA REUNIÃO DE 25/10 105
OS SENHORES SENADORES:

PRESIDENTE:

(Senador Gerson Camata)



BLOCO DA MINORIA (PFL E PSDB)

DEMÓSTENES TORRES	1- (VAGO)
JORGE BORNHAUSEN	2- GILBERTO GOELLNER
JOSÉ JORGE	3- CÉSAR BORGES
MARIA DO CARMO ALVES	4- JOSÉ AGRIPINO
EDISON LOBÃO	5- MARCO MACIEL
MARCELO CRIVELLA	6- ROMEU TUMA
TEOTÔNIO VILELA FILHO	7- EDUARDO AZEREDO
GERALDO MESQUITA	8- SÉRGIO GUERRA
LEONEL PAVAN	9- LÚCIA VÂNIA
REGINALDO DUARTE	10- TASSO JEREISSATI

PMDB

WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA RELATOR	1- AMIR LANDO
ÍRIS DE ARAÚJO	2- GARIBALDI ALVES FILHO
VALDIR RAUPP	3- (VAGO)
GERSON CAMATA	4- PAPALÉO PAES
SÉRGIO CABRAL	5- MÃO SANTA
JOSÉ MARANHÃO	6- LUIZ OTÁVIO
NEY SUASSUNA	7- ROMERO JUCÁ
GILBERTO MESTRINHO	8- (VAGO)

BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB E PL)

AELTON FREITAS	1- (VAGO)
PAULO PAIM	2- ALOÍZIO MERCADANTE
FÁTIMA CLEIDE	3- FERNANDO BEZERRA
FLÁVIO ARNS	4- DELCÍDIO AMARAL
IDELI SALVATTI	5- ANTÔNIO CARLOS VALADARES
ROBERTO SATURNINO	6- MAGNO MALTA
MOZARILDO CAVALCANTI	7- PATRÍCIA SABOYA GOMES
SÉRGIO ZAMBIASI	8- JOÃO RIBEIRO

PDT

AUGUSTO BOTELHO	1- JUVÊNCIO DA FONSECA
-----------------	------------------------

COMISSÃO DE ELEIÇÃO LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL - PLS 290/03

TITULAR	OPONENTE	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PMDB	SUPLENTE - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
DEMÓSTENES TORRES						VAGO					
JORGE BORNHAUSEN		X				GILBERTO GOELLNER					
JOSÉ JORGE						CÉSAR BORGES	X				
MARIA DO CARMO ALVES		X				JOSÉ AGRIPINO					
EDISON LOBÃO						MARCO MACIEL					
MARCELO CRIVELLA		X				ROMEU TUMA	X				
TEOTÔNIO VILELA FILHO		X				EDUARDO AZEREDO					
GERALDO MESQUITA		X				SÉRGIO GUERRA					
LEONEL PAVAN						LÚCIA VÂNIA					
REGINALDO DUARTE		X				TASSO JEREISSATI					
TITULARES - PMDB		SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PMDB		SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA		X				AMIR LANDO					
IRIS DE ARAÚJO						GARIBALDI ALVES FILHO					
VALDIR RAUPP						VAGO					
GERSON CAMATA						PAPALÉO PAES					
SÉRGIO CABRAL		X				MÃO SANTA					
JOSÉ MARANHÃO						LUIZ OTÁVIO	X				
NEY SUASSUNA						ROMERO JUCA					
GILBERTO MESTRINHO						VAGO					
TITULARES - PPS		SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PPS		SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
DEBORA BLOCQ DE POLO						BLOCQ DE POLO					
AGOSTINHO (FRENTE PL)						AGOSTINHO (FRENTE PL)					
AELTON FREITAS						VAGO					
PAULO PAIM		X				ALOIZIO MERCADANTE					
FÁTIMA CLEIDE		X				FERNANDO BEZERRA					
FLÁVIO ARNS						DELCIDIO AMARAL					
IDELI SALVATTI		X				ANTÔNIO CARLOS VALADARES					
ROBERTO SATURNINO		X				MAGNO MALTA					
MOZARILDO CAVALCANTI						PATRICIA SABOYA GOMES					
SÉRGIO ZAMBIASI						JOÃO RIBEIRO					
TITULAR - PDT		SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PDT		SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
AUGUSTO BOTELHO						JUVÊNCIO DA FONSECA					

TOTAL: 15 SIM 14 NÃO: - ABS: - AUTOR: - PRESIDENTE: 01


SENADOR GERSON CAMATA
 Presidente da Comissão de Educação

SALA DAS REUNIÕES, EM 25/10/2005

LEGISLAÇÃO CITADA
ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

SUBSEÇÃO III
Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º – São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

CAPÍTULO VII
Da Administração Pública

SEÇÃO I
Disposições Gerais

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir

as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....
XX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

.....
Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19,
DE 4 DE JUNHO DE 1998

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32,
DE 11 DE SETEMBRO DE 2001

Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Of. nº CE/148/2005

Brasília, 8 de novembro de 2005

Senhor Presidente,

Nos termos do parágrafo 2º, do artigo 91, do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta comissão deliberou, em caráter terminativo, em reunião realizada no dia 25 de outubro p.p., pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 290, de 2003, de autoria de Sua Excelência o Senhor Senador Mão Santa que, “Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Delta do Parnaíba

(UFPAR), por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI)”.
 Atenciosamente, – Senador **Gerson Camata**,
 Presidente da Comissão de Educação.

**DOCUMENTO ANEXADO PELA SE-
 CRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS
 DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO DO RE-
 GIMENTO INTERNO.**

RELATÓRIO

Relator: Senador **Álvaro Dias**

I – Relatório

O projeto de lei sob exame, de autoria do nobre Senador Mão Santa, tem por objetivo autorizar o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFPAR), por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI), a qual deverá ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas e promover a extensão universitária (arts. 1º e 2º, respectivamente).

O art. 3º do projeto remete ao Estatuto da Universidade a ser criada a definição de sua estrutura organizacional e da forma de seu funcionamento, e o art. 4º autoriza também o Executivo a transferir recursos de uma universidade para outra, e praticar os demais atos necessários para a criação da nova entidade.

Na sua justificação, o ilustre autor da proposta ressalta a importância das instituições federais no desenvolvimento da região Nordeste, e sublinha o peso da Universidade Federal do Piauí nas atividades de pesquisa e nos programas de extensão universitária, garantindo formação de quadros qualificados e de professores preparados para todos os níveis de ensino.

A seguir, lembra que o campus universitário da cidade de Parnaíba tem lamentável capacidade ociosa, oferecendo potencial para abrigar parcialmente o expressivo crescimento do número de concluintes do ensino médio.

As vagas de acesso ao ensino superior, na região, chegam a 1.063, enquanto as vagas ofertadas pela UFPI mantêm-se praticamente inalteradas há mais de uma década, pela dependência total da instituição à administração superior, localizada em

Teresina. Assim, no norte piauiense não ocorre expansão do ensino superior, razão pela qual o projeto propõe o desmembramento da UFPI e a instalação da UFPAR.

O autor assinala, ainda, a importância da região dada a sua privilegiada localização, que atrai por sua influência todos os municípios da microrregião do litoral piauiense e da microrregião do baixo Parnaíba piauiense, constituindo também sede de pólo turístico.

Portanto, sediar em Parnaíba a nova universidade significa, entre outras coisas, garantir a formação de professores para todos os níveis de ensino e formar os quadros de profissionais requeridos pelos setores privado e público da economia regional.

II – Análise

Reconhecemos o alto mérito da iniciativa, que tem por preocupação o ideal da maior significação para a construção de uma sociedade livre, justa e feliz – a promoção da educação e da cultura.

Entretanto, malgrado existir, no Senado, o Parecer nº 527/98, que opina pela validade de leis autorizativas e que se consagrou como parecer oficial da Casa, entendemos que projeto de lei autorizativo não encontra base jurídica e constitucional que lhe possa dar respaldo, pelas razões que se seguem.

Antes de tudo, cumpre-nos tecer comentários referentes ao conceito de lei que, segundo a Enciclopédia Saraiva de Direito, é o enunciado formal de uma conduta obrigatória, emanado de legislador competente e acatado pela comunidade à qual se destina.

Conduta obrigatória da lei implica, inevitavelmente, no estabelecimento de uma conseqüência no caso do não cumprimento de seus comandos, que vem a ser justamente a sua capacidade de sanção, conceito ligado ao de coerção, sem o qual a lei não produzirá efeito no mundo jurídico.

Só acompanhada do postulado da coerção e da conseqüente sanção é que a lei poderá mostrar-se eficaz, ou em condições de aplicabilidade.

Os conceitos de eficácia da lei, de coerção e de sanção se irmanam e se vinculam para dar ao enunciado legal a sua condição de imperatividade, porque

um direito não é eficaz por si mesmo, mas tão só pela obrigação à qual corresponde; a realização efetiva de um direito provém não daquele que o possui, mas dos outros homens que se reconhecem obrigados a alguma coisa para com ele. A obrigação é eficaz, desde que reconhecida.

Uma obrigação que por ninguém fosse reconhecida nada poderia da plenitude de seu ser Não é grande coisa, porém, o direito que ninguém reconhece. (Simone Weil, **in Enracinement: Prelude à une déclaration des devoirs, envers l'être humain**, N.R.F., Gallimard, 1949, p. 9).

Entendemos, pois, que projeto de lei que tenha por intuito autorizar o Poder Executivo a fazer algo que já se encontra na sua esfera de competência, dando a ele a mera faculdade de atender à determinação erigida, não encontra amparo nas normas constitucionais e nem nos conceitos jurídicos e doutrinários do significado de norma legal.

Uma lei que apenas autorize a fazer é urna lei inócua, porque só a capacidade de sanção é que pode garantir a eficácia de uma determinação emanada de poder competente.

São diferentes os casos de leis específicas que tenham por atribuição autorizar a criação de empresa pública ou similares, ou os casos de autorização legislativa em matéria orçamentária. Nos primeiros, o objetivo da lei não é meramente indicativo, mas delimitador de tais atos. Sobre eles dispõe o art. 37 da Constituição, nos seus incisos XIX e XX:

Art. 37.

.....

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior,

assim como a participação de qualquer delas em empresa privada

.....

Os dispositivos da Lei Maior se firmam para determinar que tais entidades não poderão ser criadas à revelia da lei, mas apenas mediante lei específica. Uma lei específica, de iniciativa do Poder Executivo, deverá ser erigida para criar determinada entidade – e será esta sua única finalidade.

Da mesma forma, a lei autorizativa em matéria orçamentária tem por finalidade permitir ao Poder Executivo cumprir determinada programação de trabalho e de realização de despesa, aquela especificada na autorização, e nenhuma outra que, eventualmente, resultasse de sua exclusiva vontade.

Portanto, ambas as leis são eficazes, como também o são as leis que autorizam isenção Tributária, as quais visam a balizar o ato administrativo que concede a isenção.

Nos casos citados, as autorizações legislativas atendem ao critério da razoabilidade, mas não se pode dizer o mesmo em relação às leis autorizativas que facultam ao Executivo acatar ou não a sua sugestão. Com efeito, esta lei teria, apenas, o caráter de sugestão, ou mera indicação, o que não se harmoniza com os princípios que devem nortear as características e a natureza da lei, no seu sentido verdadeiro.

III – Voto

Ante o exposto, opinamos pela rejeição ao Projeto de Lei do Senado nº 290, de 2003.

Sala da Comissão,

Presidente

 Relator

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 25 - 11 - 2005